
Наукові розвідки з державного та муніципального управління, 2014, № 2

Список використаних джерел:

1. Лавриченко Н. Реформування освіти в європейських країнах за умов їх інтеграції / Н. Лавриченко // Шлях освіти. – 2007. – № 2. – С. 20-24.
2. Островерх О. О. Основні світові тенденції розвитку вищої освіти / О. О. Островерх // Проблеми сучасної педагогічної освіти. – 2004. – Вип. 6. – С. 66-70.
3. Фініков Т. В. Сучасна вища освіта: світові тенденції і Україна / Т. В. Фініков. – К.: Таксон, 2002. – 175 с.

References:

1. Lavrychenko, N. (2007), "Educational reform in European countries providing for their integration", *Shliakh osvity*, vol. 2, pp. 20-24.
2. Ostroverkh, O. (2004), "Major global trends in higher education", *Problemy suchasnoi pedahohichnoi osvity*, vol. 6, pp. 66-70.
3. Finikov, T. (2002) *Suchasna vyscha osvita: svitovi tendentsii i Ukraina* [Modern higher education: global trends and Ukraine], Tucson, Kyiv, Ukraine.

Рецензент: Лоцихін О.М., д.ю.н., професор

УДК 351

Кулак Н. В.,

Директор Київського коледжу економіки та менеджменту
Міжгалузевої академії управління

ПЕРЕДУМОВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ШЛЯХОМ СТВОРЕННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ СИСТЕМИ ТОРГІВ

Анотація. Розглянуто основні наукові засади сучасної системи державних закупівель. Розкрито принципи функціонування державних закупівель, та шляхи вдосконалення механізму їх функціонування. Акцентовано увагу на винятковій ролі електронних торгів в сфері державного управління.

Ключові слова: державні закупівлі, електронні торги, електронні реверсивні аукціони, державне управління, державне регулювання, державне замовлення.

Кулак Н. В.,

Директор Киевского колледжа экономики и менеджмента
Межотраслевой академии управления

ПРЕДПОСЫЛКИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК ПУТЕМ СОЗДАНИЯ ЭЛЕКТРОННОЙ СИСТЕМЫ ТОРГОВ

Аннотация. Рассмотрены основные научные основы современной системы государственных закупок. Раскрыты принципы функционирования государственных закупок, и пути совершенствования механизма их функционирования. Акцентируется внимание на исключительной роли электронных торгов в сфере государственного управления.

Ключевые слова: государственные закупки, электронные торги, электронные реверсивные аукционы, государственное управление, государственное регулирование, государственный заказ.

Kulak Nataliia V.,

BACKGROUND IMPROVING PUBLIC PROCUREMENT THROUGH A ELEKTRONSC TRADING SUSTEM

Annotation. Complex political and socio-economic situation nowadays in Ukraine today requires the use of effective tools and governance mechanisms that ensure transparency, openness, competitiveness and efficiency of budget funds.

The article deals with the basic scientific principles of modern public procurement system. Reveals the principles of functioning of public procurement, and ways to improve the mechanism of their functioning.

The urgency of the issue is that public procurement plays a strategic role in the development of Ukraine, so ideally, this system ought in particular to promote good governance, social accountability and sustainable development. This is possible only on the condition of centralization system and transferring it to the plane of electronic technologies. Further operation of this system as one of the priority areas of the economy makes the determination of the prospects of the public procurement system aimed at improving the system to be an effective tool to perform basic tasks of public procurement while maintaining the principles of fair competition among participants, maximum economy and efficiency, transparency and transparency at all stages of procurement discrimination participants, objective and impartial evaluation of tender proposals, preventing acts of corruption and abuse.

Perfectly lined up public procurement system will lead to increased competition in public procurement in accordance with international law, including EU legislation and norms and rules, and future is guaranteed to provide Ukraine's accession to the Government Procurement Agreement of the WTO (GPA).

The author took the goal to form the main features of a single structured system of public procurement on the principles of transparency, openness, non-discrimination and competition, the operation of which will provide rational and efficient use of public funds and to meet social needs for high-quality goods and services.

Foreign and domestic literature paid much attention to the research of the institutional aspects of public procurement. In particular, problems of institutional relations between the state and the private sector devoted to the works of Veblen, R. Coase. Problems of state and business were analyzed in the works of such scholars as Barnekov T., R. Boyle, W. Varnavsky. The issue of state regulation developed in the writings of V.B Averyanov, O. Amosov.

During the work on the paper, the author has concluded that in the arsenal of the legislature enough theoretical material to create a streamlined transparent mechanism for procurement, but in practice we have a completely different picture.

Analyzing the latest research publications and legislation, the author came to the conclusion that at present the main problems public procurement is a political dimension in the form of lobbying presence of these groups with an interest in preserving imperfect legislation on public procurement delays adoption of legal acts, low level of interagency coordination, and how the end result - a low level of competition in the procurement, problems in the mechanism of budget financing of public procurement as a whole.

Keywords: public procurement, e-tendering, e-auctions reversible, governance, and regulation, public order.

Постановка проблеми. Складна політична та соціально-економічна ситуація яка склалась в Україні сьогодні вимагає застосування дієвих засобів та механізмів державного управління, які забезпечать прозорість, відкритість, конкурентність та ефективність використання бюджетних коштів.

Мета статі сформулювати основні риси єдиної структурованої системи державних закупівель на засадах прозорості, відкритості, недискримінації та

конкуренції, функціонування якої дасть змогу забезпечити раціональне та ефективне використання державних коштів та задовольнити суспільні потреби у високоякісних товарах і послугах.

Актуальність питання полягає в тому, що система державних закупівель відіграє стратегічну роль у розвитку України, тому в ідеалі, ця система повина зокрема сприяти належному державному управлінню, соціальній підзвітності та сталому розвитку. А це можливо лише за умов централізації системи, та переведення її в площину електронних технологій. Подальше функціонування зазначеної системи як одного з пріоритетних напрямів розвитку економіки обумовлює визначення перспектив розвитку системи державних закупівель, спрямованих на покращення системи, яка має бути ефективним інструментом для виконання основних завдань державних закупівель із збереженням принципів добросовісної конкуренції серед учасників, максимальної економії та ефективності, відкритості і прозорості на всіх стадіях закупівель, недискримінації учасників, об'єктивної та неупередженої оцінки пропозицій конкурсних торгів, запобігання корупційним діям і зловживанням.

Досконало вибудована система державних закупівель призведе до підвищення рівня конкуренції у сфері державних закупівель з урахуванням міжнародного права, зокрема законодавства ЄС та норм і правил СОТ, а перспективі гарантовано забезпечить Україні приєднання до Угоди про державні закупівлі СОТ (GPA).

Аналіз останніх досліджень, публікацій. Зарубіжній і вітчизняній літературі приділяється багато уваги дослідженню інституціональним аспектам розвитку державної закупівельної діяльності. Зокрема, проблемам інституціональних відносин між державою і приватним сектором присвячені праці Т. Веблена, Дж. Коммонса, Р. Коуза, Д. Норта, Дж. Ходжсона. Серед вітчизняних вчених слід назвати О. Амошу, В. Дементьєва, А. Гриценка, В. Сікору, А. Чухна та ін. Проблеми взаємодії держави і бізнесу аналізувалися у працях таких учених, як Т. Барнеков, Р. Бойл, В. Варнавський, Т. Єфименко, Я. Кузьмінов, М. Мейер, Д. Річ, М. Ролль, Л. Фабіус, А. Фербеке.

Питання державного регулювання розроблялися в працях В.Б. Авер'янова, О.Ю. Амосова, А.Г. Ахламова, В.Д. Бакуменка, В.М. Вакуленка, Н.В. Грицяк, О.І. Дація, А.О. Дегтяра.

Одним з найважливіших елементів регулювання економіки є державне замовлення. На це вказують багато економістів. Основоположник теорії державного регулювання сучасної ринкової економіки Дж. Кейнс, що істотно збагатив в 30-і роки ХХ ст. теоретичну базу змішаної економіки писав в «Загальній теорії зайнятості, відсотка і грошей»: «Нашою кінцевою метою може бути відбір таких змінних величин, які піддаються свідомому контролю або управлінню з боку центральної влади у рамках тієї господарської системи, в якій ми живемо». В якості такої змінної він передусім розглядав попит, стимулюючи який через систему державних замовлень і можна було добитися ефективного рішення економічних і соціальних проблем, що стояли в 20-30-і

рр. минулого століття перед країнами Заходу, що переживали глибоку економічну кризу.

Серед форм регулювання економіки з боку держави, на доцільність застосування яких в ринкових умовах вказує професор Б.А. Райзберг, виділяється регулювання за допомогою формування державних програм і державних замовлень. У інструментарії державного регулювання економіки, розробленому економістами під керівництвом професора В.Г. Лебедева, серед прямих адміністративних методів у складі управління державною власністю одне з місць займає держзамовлення.

Ця категорія в різних країнах називається по-різному – державне замовлення, державний ринок, контрактна система Франції або Федеральна контрактна система (ФКС) в США, яку вважають третьою по абсолютних масштабах системою роботи по держзамовленнях – після СРСР і Китаю.

У сучасній ринковій економіці активно застосовується так званий прокюремент. Прокюремент можна визначити як сукупність практичних методів і прийомів, що дозволяють максимально задовольнити потреби покупця при проведенні закупівельної кампанії за допомогою конкурсних торгів. Для розуміння суті прокюремента важливо виділити ключові моменти в його визначенні. По-перше, це – закупівлі; по-друге, конкурсні торги; по-третє, інтереси покупця; і, нарешті, сукупність практичних методів і прийомів. При цьому в основу прокюремента закладені такі принципи, як відкритість (гласність), рівноправ'я, економічність, ефективність і відповідальність.

Стосовно українських умов найбільше поширений термін «державне замовлення». Початковим для визначення суті державного замовлення є поняття державних потреб.

Обсяг державних потреб встановлюється у вигляді державного замовлення і служить підставою для укладення уповноваженим органом влади державного контракту з постачальником (виконавцем). В разі коли така інформація знаходиться у вільному доступі, та участь у процесі замовлення спрощена за рахунок використання інформаційних систем, так як це відбувається у США та Японії сам процес стає повністю прозорим для громади.

Поняття «Державне замовлення» можна визначити як сукупність замовлень на закупівлі і постачання продукції для державних потреб, здійснювані державними за рахунок бюджетних джерел фінансування, а також державних позабюджетних фондів. Поняття «Державні потреби» формально дещо ширше, ніж поняття «Державне замовлення», оскільки і в широкому, і у вузькому значенні цього слова державне замовлення є належним чином узагальненим і оформленим вираженням державних потреб. Державні потреби – основа державних замовлень.

Державне замовлення і державні закупівлі безпосередньо пов'язані. Органи державного управління здійснюють розміщення державного замовлення шляхом закупівель (тобто придбання, покупки) товарів, робіт і послуг на відкритому конкурентному ринку. Ці закупівлі і називаються державними (у

зарубіжній термінології – публічні і урядові).

В ході процедур державних закупівель визначаються конкретні виконавці (постачальники, підрядники), які поставляють товари, роботи і послуги для державних потреб.

Державний замовник – орган державного управління або державна установа, яка безпосередньо займається формуванням і розміщенням державного замовлення. Часто перелік державних замовників затверджується щорічно нормативними правовими актами.

На державному замовнику належать функції формування державного замовлення (тобто визначення переліку закупаваних товарів, робіт і послуг, об'ємів закупівель і термінів постачань). На державному замовнику лежать також функції розміщення державного замовлення, тобто визначення конкретних постачальників і виконавців, які поставлятимуть потрібні товари, виконуватимуть роботи і робитимуть послуги. Розміщення державного замовлення пов'язане з укладенням державного контракту на постачання товарів, виконання підрядних робіт або надання послуг.

Державне замовлення розміщується в основному серед підприємств і організацій приватної форми власності. Виняток становить спеціальна продукція, що закуповується, наприклад, у рамках державного оборонного замовлення.

Для визначення конкретних виконавців державного замовлення найчастіше застосовуються торги (конкурси), також відомі як тендери. Зараз в Україні триває дискусія пов'язана із створенням реверсних електронних торгів, які перекинуть на 70% можливість зловживань в сфері держзамовлення.

Конкурс – спосіб виявлення постачальника (виконавця) товарів (робіт, послуг) для державних потреб, що забезпечує кращі умови виконання державного контракту. Суть конкурсу як способу укладення договору полягає в наступному. Організатор конкурсу заздалегідь визначає правила проведення конкурсу (основні умови договору, що укладається за результатами конкурсу, вимоги до учасників конкурсу, терміни і місце проведення конкурсу, порядок участі в конкурсі, порядок визначення особи, що виграла конкурс) і оформляє їх у письмовій формі (конкурсна документація). Далі до участі в конкурсі запрошується визначене коло осіб (публікація в засобах масової інформації або адресна розсилка спеціальних запрошень до участі в конкурсі), яким доводять ці правила (спрямовується пакет документів, що містить усе правила конкурсу).

Особи беруть участь в конкурсі згідно з цими правилами, які однаковою чином застосовуються до усіх учасників конкурсу. Участь в конкурсі на укладення договору має на увазі, що особи готують свої пропозиції по укладенню договору у письмовій формі (конкурсна заявка). Пропозиції осіб на участь в конкурсі повинно бути подано організаторові конкурсу до закінчення терміну, встановленого в правилах проведення конкурсу. У разі запізнення пропозиція відхиляється без розгляду. Організатор конкурсу оцінює отримані пропозиції в порядку і згідно з критеріями, раніше визначеними в правилах

проведення конкурсу. Особі, що виграла конкурс, спрямовується пропозиція до підписання договору.

Процедура проведення конкурсу не передбачає переговорів між організатором конкурсу і особами, що беруть участь в конкурсі. Пропозиція учасника конкурсу не може бути змінена після закінчення терміну подання. Організатор конкурсу не повинен вимагати або просити учасників конкурсу змінити свою пропозицію. Договір укладається на умовах, раніше визначених в правилах проведення конкурсу і визначуваних згідно з положенням учасника конкурсу.

За результатами конкурсу зазвичай укладаються договори на постачання товарів, договори підряду або договори відшкодувального надання послуг. Але також за результатами конкурсу можуть укладатися практично будь-які інші договори.

Торги також є способом укладення договору. У більшості випадків поняття «торги» і «конкурс» застосовуються в однаковому сенсі. Рекомендується використати слово « конкурс» для позначення різного виду процедур конкурентного укладення договору, оскільки це кращим способом співвідноситься з нормами чинного законодавства і практикою, що склалася.

Часто зустрічається поняття «тендер», пряме запозичення з англійської мови, використовуване для позначення торгів, конкурсів. Поняття «тендер» не визначено в чинних правових актах і не рекомендується до застосування.

На практиці застосовуються також і інші способи розміщення державного замовлення (способи закупівлі). Основним способом державних закупівель, згідно з чинним законодавством, являється відкритий конкурс.

Іншими способами закупівель, дозволеними законодавством, є закриті і двоетапні конкурси, запит котирувань і закупівля у єдиного джерела (постачальника). Державний контракт є основним документом, що визначає права і обов'язки сторін по постачанню усіх видів продукції для державних потреб і що регламентує економічні, організаційно-технічні і інші взаємовідносини державних замовників (виконавців).

В умовах перехідної економіки державне замовлення виконує ряд найважливіших функцій. До основних з них відносяться наступні.

Відтворювальна функція. Механізм державного замовлення дозволяє задовольнити державні потреби в продукції, роботах і послугах в заданих обсягах і з необхідною якістю. Це забезпечує стабільні відтворювальні економічні зв'язки за участю держави.

Стимулююча функція. Державне замовлення є дієвим інструментом підтримки промислових підприємств, створення сприятливих інвестиційних умов, збереження і створення робочих місць, розширення оподаткованої бази тощо. Тим самим державне замовлення може бути інструментом проведення ефективної структурної політики. Разом з цим розширення державних закупівель служить чинником зростання сукупного попиту. Реалізація цієї функції безпосередньо пов'язана з державною політикою протекціонізму,

спрямованою на підтримку вітчизняного виробника.

Функція цінового регулювання. Державне замовлення, впливаючи на рівень цін при державних закупівлях, здатне побічно впливати на динаміку цін в економіці в цілому. Це забезпечує можливість індикативного впливу держави на процеси ціноутворення в перехідній економіці.

Контрольно-облікова функція. Ця функція державного замовлення тісно пов'язана з необхідністю створення ефективної системи контролю витрачання бюджетних коштів. При цьому в українських умовах становлення і розвиток системи державного замовлення багато в чому було прискорене боротьбою з корупцією.

Кожна з приведених функцій державного замовлення має власні критерії ефективності:

1. Забезпечення заданого обсягу і необхідної якості поставок при мінімальних витратах (відтворювальна функція);

2. Отримання максимального ефекту (платежі до бюджету, зайнятість тощо) при забезпеченні необхідного обсягу і якості поставок (стимулююча функція);

3. Мінімізація темпів інфляції і долі монополю високих цін (функція цін регулювання);

4. Дотримання бюджетної дисципліни (обліково-контрольна функція). При цьому між перерахованими критеріями ефективності можуть виникати протиріччя. Наприклад, забезпечення зайнятості населення і підтримка підприємств шляхом державного замовлення (стимулююча функція), можуть підвищувати витрати держави на оплату державного замовлення в порівнянні з імпортом (відтворювальна функція).

Таким чином в арсеналі законодавчої влади достатньо теоретичного матеріалу для створення налагодженого прозорого механізму проведення держзакупівель, але на практиці ми маємо зовсім іншу картину.

Проаналізувавши останні дослідження публікації та законодавчу базу, автор прийшов до висновку, що на даний час головними проблемами сфери державних закупівель є політичний аспект у вигляді наявності лобістських груп впливу, заінтересованих у збереженні недосконалого законодавства у сфері державних закупівель, несвоєчасність прийняття нормативно-правових актів, низький рівень міжвідомчої координації, і як кінцевий результат - низьким рівень конкуренції під час проведення процедур закупівель, проблеми в самому механізмі бюджетного фінансування державних закупівель в цілому.

В умовах переходу України до економіки змішаного типу і ринкових відносин, з кінця 2011 року Верховною Радою України було схвалено низку змін до профільного Закону України «Про здійснення державних закупівель». Деякі з цих змін запроваджують норми, що покликані наблизити українське законодавство до стандартів Європейського Союзу, проте переважна більшість з них мала негативні наслідки. Таким чином, результатом прийняття більше ніж десяти законопроектів стало:

1. Звуження доступу громадян до інформації про державні закупівлі.

2. Звуження конкуренції на державних торгах, що призводить до надмірного витрачання бюджетних коштів або коштів підприємств; закупівлі неякісних товарів; погіршення задоволення потреб громадян.

3. Погіршення перспективи утворення Зони вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом, про що свідчать нещодавні офіційні заяви представників ЄС.

4. Ускладнення реалізації громадського контролю над державними закупівлями в Україні.

Згідно оцінки незалежних експертів, такі зміни у законодавстві призвели до того, що під час проведення державних закупівель товарів та послуг органами влади розкрадається десята частина державного бюджету України. Головною причиною зловживань у сфері публічних фінансів є брак ефективного контролю з боку громадськості за витрачанням бюджетних коштів.

Протистояти цьому можна лише за допомогою осучаснення засобів та механізмів контролю сфери державних закупівель - таких які зроблять процедуру державних закупівель прозорою за рахунок переведення її з "паперових" принципів в площину електронних реверсних аукціонів.

Висновки. Проведений аналіз виявив, що найбільш важливими рисами функціонування ефективних конкурсних торгів на закупівлю товарів, робіт і послуг для держпотреб, що дозволяють досягти прозорих торгів є:

1. Строге виконання сторонами – учасниками торгів існуючих правил і інструкції;

2. Рівність усіх учасників;

3. Детальний і точний опис предмета закупівель

4. Активне залучення і підтримка участі малих підприємств в конкурсних торгах за рахунок вільного доступу до інформації;

5. Розроблена і ефективно діюча на практиці система контролю за процесом здійснення закупівель від початку до кінця шляхом осучаснення і централізації системи шляхом переведення процесу на електронну основу.

6. Відпрацьований механізм досудового вирішення суперечок.

Все це вдало може поєднати у собі система електронної торгівлі.

Електронна торгівля як форма організації державного управління за рахунок широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, наданню в дистанційному режимі комплексу державних послуг для людини та громадянина, суспільства, держави та бізнесу (користувачі). Автор вважає, що створення єдиного електронного аукціону в сфері державного замовлення дає змогу отримати ефективну систему контролю в сфері витрачання державних коштів.

Список використаних джерел:

1. Галушак М. Державні закупівлі в Україні: теоретичні аспекти та практичні проблеми / М. Галушак // Галицький економічний вісник. – 2011. – №1(30). – С.43–53.
2. Волков В.В., Корнійчук В.П., Хомяк К.Д. Стратегічний державно-закупівельний

менеджмент. – К.: Вид-во Нац. ін-ту стратегічних досліджень, 2006. – С. 2.

3. Закон України “Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб”: за станом 15.12.2005 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.

4. Гагарина И. Электронизация государственных рынков / И. Гагарина // Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. – 2004. – № 4. – С. 63-6610.

5. Гаєвська Н. Аудит в державному секторі економіки / Н. Гаєвська // Державні закупівлі України. – 2007. – №7. – С.34-37.

References:

1. Galushchak M. (2011) "Public procurement in Ukraine: theoretical aspects and practical problems", Galician Economic Journal, vol 1 (30) - Pp 43-53.
2. Volkov VV, Korniiichuk VP, Chomiak K.D.(2006)
3. Strategic public-procurement management, Nat. Inst strategic RESEARCH, Law of Ukraine (2005) "On State Contract Government Needs" from 15.12.2005 Parliament of Ukraine, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.
4. Gagarin I. (2004.) "Elektronyzatsyya gosudarstvennyh rynkov", Resources, info, snabzhenye, competitio, vol 4 - Pp. 63-66.
5. Gayevska N. (2007), "Audit in the public sector ", Public procurement Ukraine, vol 7- Pp.34-37.

Рецензент: Горник В.Г., д.держ.упр.

УДК 351

Майорова Л. В.,

здобувач Академії муніципального управління

**ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ
ЯК ОСНОВИ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ**

Анотація. Розкрито суть поняття «соціальної політики», визначено її основні складові та функції. Зазначено її роль в економічному розвитку країни. Визначено основні елементи державної соціальної політики.

Ключові слова: державне регулювання, соціальна політика, економічний розвиток, соціальний розвиток.

Майорова Л. В.,

соискатель Академии муниципального управления

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ
ПОЛИТИКИ КАК ОСНОВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
ГОСУДАРСТВА**

Аннотация. Раскрыта суть понятия «социальной политики», определены ее основные составляющие и функции. Указано ее роль в экономическом развитии страны. Определены основные элементы государственной социальной политики.

Ключевые слова: государственное регулирование, социальная политика, экономическое развитие, социальное развитие.

Mayorova Lyudmila Viktorivna

Competitor Academy of Municipal Management